

Interactieve beleidsvorming is 'in'. Met dit instrument proberen veel gemeenten de kloof te verkleinen met hun burgers die niet meer mee willen doen aan 'de rituele dans van de inspraak'. Wordt dit in de praktijk ook waargemaakt? Heeft interactieve beleidsvorming zijn waarde inmiddels bewezen? Gaat interactieve beleidsvorming 'de inspraak voorbij' of 'de inspraak achterna'?

*Interactieve beleidsvorming:*

## SCHAAMLAP VOOR DE OVERHEID?

**M**idden jaren '90 kwam in de gemeente Doetinchem het bestemmingsplan voor de nieuwbouwwijk Dichteren uiterst moeilijk tot stand. Het regende bezwaarschriften die tot grote vertragingen leidden. Wethouder Jan Keukenkamp van ruimtelijke ordening schat dat de bezwaarschriften de gemeente zo'n twee en een half miljoen gulden gekost hebben. Toen er een bestemmingsplan ontwikkeld moest worden voor de nieuwbouwwijk Wijnbergen besloot de gemeente het anders aan te pakken. In plaats van een uitgewerkt plan in een inspraakprocedure voor te leggen aan de bevolking besloot men deze vooraf te betrekken bij de planontwikkeling. Kortom, men wilde de weg bewandelen van de interactieve planvorming. Behalve de eerdere, nare ervaringen speelden ook andere factoren daarbij een rol volgens Rick Land, die er als communicatieadviseur

bij betrokken is. Land: "De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen en het verbeteren van de relatie tussen bestuur en burgers waren ook belangrijke factoren. Daarnaast dachten we dat de inzet van lokale kennis en deskundigheid ook tot een beter plan zou leiden".

Eind '98, begin '99 kwam er in werkkaternen een globaal bestemmingsplan tot stand dat uiteindelijk in juli '00 van kracht werd. Tegen het plan werden bijna geen

bezwaarschriften ingediend waardoor er geen vertragingen optraden. De interactieve planvorming is de gemeente goed bevallen. Land: "Het was voor ons een experiment. We zijn zeer positief over het verloop en over de afloop".

### BEROEPSMATIG OPTIMISME

René Monnikhof, tegenwoordig werkzaam bij de provincie Friesland, promoveert binnenkort in Delft op interactieve beleidsvorming in de ruimtelijke ordening. Doetinchem is een casus in zijn onderzoek. Ook hij is er positief over: "Het proces is relatief succesvol verlopen en heeft tot een kwalitatief bevredigend plan geleid".

Dat is echter lang niet overal het geval. Monnikhof vindt dat de claims van de voorstanders van interactieve beleidsvorming maar mondjesmaat worden waargemaakt. Dat zegt hij op basis van een onderzoek met acht andere wetenschappers van vijf universiteiten. Mede onder redactie van Monnikhof schreven ze daarover het boek Lokale interactieve beleidsvorming. De vele positieve vooronderstellingen over interactieve beleidsvorming moesten maar eens empirisch onderzocht worden, vonden zij. Monnikhof: "We wilden weten of het beroepsmatig optimisme van ambtenaren, bestuurders, politici en procesbegeleiders terecht was, nu de fase van experimenteren bijna voorbij is. Levert interactieve beleidsvorming werkelijk iets op?"

Om daar zicht op te krijgen hebben ze vijf projecten onder het vergrootglas gelegd en een enquête gehouden onder honderd gemeentesecretarissen. Ze hebben betrokkenen geïnterviewd,

observaties verricht tijdens bijeenkomsten om inzicht te krijgen in het verloop van de interactieprocessen, voor- en nametingen verricht en documenten geanalyseerd.

### DUIDELIJKE RANDVOORWAARDEN

Wat voor inzichten heeft dit opgeleverd? Monnikhof: "Tot kwalitatief beter beleid hebben deze processen meestal niet geleid. De plannen zijn niet echt vernieuwend. Externe en ambtelijke experts schatten de bijdragen van burgers over het algemeen inhoudelijk niet hoog in. Daarbij moet wel aangetekend worden dat zij misschien niet willen toegeven dat leken iets bedacht hebben dat zij niet hadden kunnen verzinnen. Wel is het zo dat burgers in het begin van het proces vaak met aardige suggesties komen, maar die sneuvelen dan later weer, bijvoorbeeld omdat ze financieel onhaalbaar zijn. Daarom is het belangrijk vooraf duidelijke randvoorwaarden te stellen. De creativiteit zou vergroot kunnen worden door gericht deelnemers te werven en erkend creatieve denkers uit te nodigen. Ook zouden ambtenaren en experts zich wat minder terughoudend kunnen opstellen en deelnemers kunnen stimuleren tot inhoudelijke verdieping. Maar dan moeten zij wel met leken willen samenwerken en hun bijdragen serieus nemen".

"Voorzichtig positief" is Monnikhof over de verbreding van het draagvlak. Dat neemt vaak iets toe, tenminste als de inbreng van burgers duidelijk is terug te vinden in de uiteindelijke plannen. "Als het proces tot niets concreets leidt, ontstaat er een boemerangeffect. Er moet uitzicht op een beloning zijn. Als bestuurders een interactief proces gebruiken om 'gezaghebbend nee te kunnen zeggen' en 'na iedereen gehoord te hebben' de inhoudelijke inbreng afwijzen, hebben ze een probleem".

### INTERACTIE-ELITE

Helemaal niet positief is Monnikhof over het geclaimde hogere democratische gehalte. Interactieve beleidsvorming leidt niet per definitie tot een bredere en representatievere deelname van burgers en belangengroepen, volgens Monnikhof zelfs "eerder tot het tegendeel". De belangengroepen en 'politieke dieren' die de inspraakprocedures domineerden doen dat nu ook. De invloed van de

Het boek Lokale interactieve beleidsvorming is in 2001 bij Uitgeverij Lemma in Utrecht verschenen onder redactie van Jurian Edelenbos en René Monnikhof. Negen onderzoekers van vijf universiteiten onderzoeken daarin of interactieve beleidsvorming in de praktijk leidt tot:

- andere rollen voor ambtenaren, gemeenteraadsleden en bestuurders;
- andere besluitvormingsprocessen;
- kwalitatief beter beleid.

Onderzocht zijn: De Bilt (structuurvisie), Enschede (herinrichting openbare ruimte centrum), Hellevoetsluis (ontmoetingsplek jongeren), Leerdam (herinrichting plein) en Zeewolde (veiligheidsbeleid).

- een grotere participatie, een betere representativiteit en meer invloed van burgers;





In Doetinchem kwam in werkateliers een globaal bestemmingsplan tot stand waartegen bijna geen bezwaarschriften werden ingediend.

nieuwe 'interactie-elite' neemt zelfs toe omdat de mogelijkheden voor directe invloed in de interactieve processen groter is dan bij de inspraak. Nieuwe burgers en belangengroepen worden er nauwelijks bij het proces betrokken. Vooral jongeren, vrouwen, lager opgeleiden en etnische minderheden zijn ondervetegenwoordigd. Monnikhof: "De discussie in Doetinchem werd

**"Als bestuurders een interactief proces gebruiken om 'gezaghebbend nee te kunnen zeggen' en 'na iedereen gehoord te hebben' de inhoudelijke inbreng afwijzen, hebben ze een probleem."**

gedomineerd door duurzaamheids-groepen wat geleid heeft tot een tamelijk auto-onvriendelijk plan. Bij een echt representatieve deelname van burgers was er waarschijnlijk een ander plan uitgekomen. Je zou het probleem van de geringe representativiteit enigszins kunnen ondervangen door een draagvlakpeiling achteraf".

Wel vindt Monnikhof dat interactieve beleidsvorming de lokale democratie verlevendigt, maar hoe lang kun je daarmee doorgaan? Monnikhof: "Interactieve beleidsvorming is middelenvretend. Het kost veel tijd, geld en energie. Je ziet dan ook dat veel gemeenten het slechts één keer zo aanpakken". Rick Land in Doetinchem erkent dat het veel middelen kost, maar zijn gemeente wil er toch mee doorgaan. Land: "Er is geen weg terug. De manier waarop we

het globale bestemmingsplan Wijnbergen ontwikkeld hebben, schept verwachtingen. Daarom gaan we ook de inrichtingsplannen voor de drie onderdelen van het plan Wijnbergen interactief ontwikkelen. Je moet interactieve beleidsontwikkeling wel heel selectief toepassen gezien de grote investeringen die je er in moet doen".

#### DRAAGVLAKMACHINE

Een 'daverende mislukking' noemt Monnikhof de interactieve ontwikkeling van een structuurvisie in De Bilt. Monnikhof: "Daar is in anderhalf jaar met een investering van anderhalf miljoen gulden nauwelijks vooruitgang geboekt terwijl het ambtelijk apparaat flink is gaan kraken. Daar is een interactief proces gestart op oneigenlijke gronden. Er was sprake van een patstelling. Daar



“Je kunt interactieve beleidsvorming niet puur als een draagvlakmachine gebruiken en inhoudelijke bijdragen van burgers niet serieus nemen”.

dacht men uit te komen met interactieve beleidsvorming. In werkateliers werden plannen ontwikkeld, maar B&W kwamen vervolgens met een eigen visie waarin de uitkomsten van de ateliers slechts vaag herkenbaar waren. Het college heeft verder alles afgehandeld met de gemeenteraad. Dat kan natuurlijk niet. Je kunt interactieve beleidsvorming niet puur als een draagvlakmachine gebruiken en inhoudelijke bijdragen van burgers niet serieus nemen”.

De ambtenaar op wiens initiatief het proces destijds gestart is en die ook projectleider was is vertrokken bij de gemeente. Wilco de Rooij, medewerker van de afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, nam deel aan het proces en erkent dat het “niet voor alle partijen succesvol verlopen is”. Wel vindt hij dat men er veel van geleerd heeft en de planontwikkeling nu anders (“meer in open overleg met andere partijen en dus interactiever”) aanpakt dan daarvoor. Moeilijke punten vindt hij de eigen verantwoordelijkheid van bestuurders en gemeenteraad, en de rol van ambtenaren die zich (vaak terecht) deskundiger voelen dan burgers. Terugkijkend vindt De Rooij dat vooraf de doelen, rollen en randvoorwaarden duidelijker aangegeven hadden moeten worden. De Rooij: “Dan krijg je vooraf geen te hoge verwachtingen en achteraf geen teleurstellingen bij burgers. Ook komen burgers dan niet met op zich goede ideeën die later financieel onhaalbaar blijken te zijn”.

#### BESTUURLIJK FATSOEN

Monnikhof en zijn collega's zijn niet echt optimistisch over interactieve beleidsvorming. Ze vragen zich af of dit nieuwe beleidsinstrument geen ‘nieuw krachteloos ritueel’ wordt dat hetzelfde lot beschoren is als de inspraak. Dan zou het niet ‘de inspraak voorbij’ gaan maar ‘de inspraak achterna’. Het gevaar dat interactieve beleidsvorming ‘een

## GOED GEORGANISEERD EN TOCH NIET GESLAAGD

Een goede procesarchitectuur is een voorwaarde voor het welslagen van een interactief beleidsproces. Maar dat dat niet voldoende is, laat het voorbeeld De Bilt zien. Daar startte men in 1997 een proces van interactieve beleidsvorming over een nieuwe structuurvisie. Het initiatief kwam uit het ambtelijk apparaat en werd overgenomen door het gemeentebestuur. Het proces werd begeleid door het Instituut voor Publiek en Politiek dat veel ervaring heeft met de begeleiding van interactieve beleidsprocessen. De structuurvisie had betrekking op zeven beleidsvelden, variërend van Verkeer en Vervoer tot Welzijn. Voor elk beleidsveld werd een werkatelier ingericht. Het proces bestond uit vier fasen:

1. Voorbereiding en probleem-inventarisatie (april-oktober '97). Deze fase begon met de startnotitie De Bilt in beweging waarin B&W een bestuurlijke agenda presenteren. Omdat belanghebbenden problemen anders kunnen opvatten dan bestuurders werd er ook een agenda van belanghebbenden opgesteld. Dat gebeurde op basis van gesprekken met dertig sleutelfiguren uit de Biltse samenleving, een telefonische enquête door raadsleden, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organi-

saties, en een schriftelijke enquête in de lokale krant. Deze fase werd afgesloten met een startconferentie, waarin alle betrokkenen problemen inventariseren en onderwerpen vaststellen die uitgewerkt moeten worden.

2. Meningsvorming en zoeken naar oplossingsrichtingen (oktober '97 – maart '98). In de eerste ronde gingen de deelnemers in zeven thematische werkateliers aan de slag. Deze ronde werd afgesloten met een openbare tussenpresentatie die bedoeld is voor de deelnemers aan de andere werkateliers, lokale media, raadsleden en burgers. In de tweede ronde werden oplossingsrichtingen getoetst op technische en ruimtelijke haalbaarheid en op elkaar afgestemd. Alle zeven werkateliers kwamen met een eindproduct. Deze fase werd afgesloten met een bijeenkomst waarin de uitkomsten worden overgedragen aan de (nieuwe) gemeenteraad.

3. Voorbereiding besluitvorming (april-augustus '98). Om te onderzoeken in hoeverre er onder de bevolking draagvlak bestond voor de oplossingsrichtingen van de werkateliers was er een draagvlakpeiling gepland. Deze is afgeblazen omdat B&W er

bezwaren tegen hadden. De materie zou te complex zijn voor een peiling en tot een herhaling van zetten leiden. Wel vonden er twee klankbordbijeenkomsten plaats waarin deelnemers aan de werkateliers konden meepraten over het einddocument waarin B&W keuzes maakten. In een publiek slotdebat verantwoordde het college die keuzes aan de atelierdeelnemers.

4. Besluitvorming (september-december '98). Uit het einddocument destilleerden ambtenaren en bestuurders 33 beslis-punten. Deze werden aan de gemeenteraad voorgelegd en geaccordeerd. De deelname van burgers nam in de loop van het proces sterk af: op de schriftelijke enquête kwamen 3000 reacties, aan de start- en tussenbijeenkomst namen 500 burgers deel, zo'n 200 burgers participeerden in de werkateliers, terwijl minder dan 100 mensen de slotbijeenkomst bezochten. Veel deelnemers en onderzoekers vinden De Bilt een voorbeeld van een niet geslaagd interactief beleidsvormingsproces vanwege de verkeerde bestuurlijke inbedding waardoor de uiteindelijke inbreng van burgers beperkt was.

tegen heug en meug uitgevoerde bestuurlijke verplichting en een schaamlap voor de burgerij’ wordt, achten ze groot. Toch willen ze het instrument nog niet afschrijven. Daarvoor is het nog te pril. Bovendien is interactieve beleidsvorming een teken van ‘bestuurlijk fatsoen’ geworden, ‘iets wat een modern en democratisch gezind lokaal bestuur hoort te doen’. In onze ingewikkelde netwerksamenleving lijkt interactieve beleidsvorming onontkoombaar bij complexe projecten waarin gemeenten afhankelijk zijn van partijen met veel

hindermacht. Maar, zeggen Monnikhof c.s., mislukking ligt overal op de loer en hallelujaverhalen over interactieve beleidsvorming komen niet altijd uit geheel onverdachte hoek.

HENK DONKERS

#### Inlichtingen

- René Monnikhof, tel. 058 292 58 81,
- Rick Land, tel. 0314 377 118,
- Wilco de Rooij, tel. 030 228 94 11